

**MANUALES TEMÁTICOS  
CON LEGISLACIÓN COMENTADA**

---

# **LAS ENTIDADES LOCALES**

Luis Martín Rebollo

**Si quieres adquirir esta  
obra haz click aquí**



© Luis Martín Rebollo, 2026  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** cerrada a 19 de junio de 2026

**Depósito Legal:** M-15318-2026

**ISBN versión impresa:** 978-84-1085-926-5

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-927-2

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta  
obra haz click aquí



## SUMARIO

|                                                                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>PRÓLOGO</b> .....                                                                                                                                                         | 13 |
| <b>ESTUDIO PRELIMINAR</b> .....                                                                                                                                              | 17 |
| I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES DE LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS ENTES LOCALES Y, EN PARTICULAR, DEL MUNICIPIO .....                                                             | 18 |
| A) Referencia a las Leyes Municipales del siglo XIX. ....                                                                                                                    | 20 |
| B) El Estatuto Municipal de 1924 .....                                                                                                                                       | 29 |
| C) La Ley de Régimen Local de 1950-1955 .....                                                                                                                                | 30 |
| D) Evolución posterior y primera etapa constitucional hasta 1985 ...                                                                                                         | 33 |
| II. LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL .....                                                                                                           | 38 |
| A) Posición institucional y contenido material de la Ley 7/1985 ....                                                                                                         | 38 |
| B) Las reformas posteriores de la Ley 7/1985. En especial, la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local .....             | 45 |
| III. CLASES Y TIPOS DE ENTIDADES LOCALES: LA PLURALIDAD DE ENTES LOCALES .....                                                                                               | 56 |
| IV. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y EN LA LEY 7/1985: REFERENCIAS FUNDAMENTALES. LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL ..... | 60 |
| V. EL MUNICIPIO .....                                                                                                                                                        | 69 |
| A) El territorio. El término municipal y sus modificaciones .....                                                                                                            | 74 |
| B) La población. Referencia al padrón de habitantes .....                                                                                                                    | 75 |
| C) La organización municipal básica: el Ayuntamiento Pleno, Alcalde y Concejales .....                                                                                       | 78 |



|       |                                                                                                                     |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| D)    | Las competencias municipales . . . . .                                                                              | 84  |
| E)    | Referencia a la potestad normativa local: Ordenanzas y Reglamentos municipales. . . . .                             | 91  |
| F)    | Régimen jurídico y sistemas de control . . . . .                                                                    | 93  |
| G)    | El empleo público local . . . . .                                                                                   | 94  |
| VI.   | LA PROVINCIA COMO ENTE LOCAL. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS . . . . .                                                 | 95  |
| A)    | Los precedentes de la situación actual de las provincias . . . . .                                                  | 95  |
| B)    | La provincia como ente local en la actualidad. Las Diputaciones Provinciales. Organización y competencias . . . . . | 101 |
| C)    | Regímenes especiales . . . . .                                                                                      | 104 |
| VII.  | OTROS ENTES LOCALES (ISLAS, COMARCAS, MANCOMUNIDADES Y OTROS ENTES PÚBLICOS). . . . .                               | 112 |
| VIII. | REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES. . . . .                                                          | 114 |
| IX.   | LOS PROBLEMAS PENDIENTES . . . . .                                                                                  | 116 |
| X.    | LEYES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS . . . . .                                                | 121 |
| XI.   | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .                                                                                | 126 |

\*\*\*

|                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>LEY 7/1985, DE 2 ABRIL. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL . . . . .</b>                | <b>129</b> |
| PREÁMBULO. . . . .                                                              | 163        |
| TÍTULO I. Disposiciones generales . . . . .                                     | 179        |
| TÍTULO II. El municipio. . . . .                                                | 194        |
| CAPÍTULO I. Territorio y población . . . . .                                    | 194        |
| CAPÍTULO II. Organización . . . . .                                             | 213        |
| CAPÍTULO III. Competencias . . . . .                                            | 241        |
| CAPÍTULO IV. Regímenes Especiales . . . . .                                     | 271        |
| TÍTULO III. La provincia. . . . .                                               | 272        |
| CAPÍTULO I. Organización . . . . .                                              | 274        |
| CAPÍTULO II. Competencias . . . . .                                             | 286        |
| CAPÍTULO III. Regímenes Especiales. . . . .                                     | 293        |
| TÍTULO IV. Otras entidades locales. . . . .                                     | 298        |
| TÍTULO V. Disposiciones comunes a las entidades locales. . . . .                | 301        |
| CAPÍTULO I. Régimen de funcionamiento . . . . .                                 | 301        |
| CAPÍTULO II. Relaciones interadministrativas . . . . .                          | 312        |
| CAPÍTULO III. Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones . . . . . | 322        |



|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO IV. Información y participación ciudadanas. . . . .                                                                                | 327 |
| CAPÍTULO V. Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales . . . . .                                                                 | 337 |
| TÍTULO VI. Bienes, actividades y servicios, y contratación.. . . .                                                                          | 350 |
| CAPÍTULO I. Bienes . . . . .                                                                                                                | 350 |
| CAPÍTULO II. Actividades y servicios . . . . .                                                                                              | 352 |
| CAPÍTULO III. Contratación . . . . .                                                                                                        | 374 |
| TÍTULO VII. Personal al servicio de las entidades locales. . . . .                                                                          | 374 |
| CAPÍTULO I. Disposiciones generales. . . . .                                                                                                | 375 |
| CAPÍTULO II. Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera . . . . .                                                                  | 377 |
| CAPÍTULO III. Selección y formación de los funcionarios con habilitación<br>de carácter nacional y sistema de provisión de plazas . . . . . | 385 |
| CAPÍTULO IV. Selección de los restantes funcionarios y reglas sobre provi-<br>sión de puestos de trabajo . . . . .                          | 386 |
| CAPÍTULO V. Del personal laboral y eventual . . . . .                                                                                       | 388 |
| TÍTULO VIII. Haciendas locales . . . . .                                                                                                    | 392 |
| TÍTULO IX. Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Pú-<br>blicas en materia de Administración Local . . . . .         | 407 |
| TÍTULO X. Régimen de organización de los municipios de gran población. . . . .                                                              | 411 |
| CAPÍTULO I. Ámbito de aplicación. . . . .                                                                                                   | 417 |
| CAPÍTULO II. Organización y funcionamiento de los órganos municipales<br>necesarios . . . . .                                               | 418 |
| CAPÍTULO III. Gestión económico-financiera . . . . .                                                                                        | 435 |
| CAPÍTULO IV. Conferencia de Ciudades . . . . .                                                                                              | 439 |
| TÍTULO XI. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Loca-<br>les en determinadas materias . . . . .                   | 440 |
| DISPOSICIONES ADICIONALES. . . . .                                                                                                          | 446 |
| DISPOSICIÓN DEROGATORIA. . . . .                                                                                                            | 468 |
| DISPOSICIONES TRANSITORIAS. . . . .                                                                                                         | 468 |
| DISPOSICIONES FINALES. . . . .                                                                                                              | 473 |

\*\*\*

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>LEY 27/2013, DE 27 DICIEMBRE. RACIONALIZACIÓN Y SOSTE-<br/>NIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (DISPOSICIONES<br/>SUSTANTIVAS)</b> . . . . . | 479 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

\*\*\*

|                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, DE 18 ABRIL. TEXTO<br/>REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN<br/>MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL</b> . . . . . | 503 |
| TÍTULO I. Disposiciones generales . . . . .                                                                                                                | 506 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TÍTULO II. El Municipio.....                                                                              | 506 |
| CAPÍTULO I. Territorio y población .....                                                                  | 506 |
| CAPÍTULO II. Organización .....                                                                           | 511 |
| TÍTULO III. La provincia. ....                                                                            | 514 |
| CAPÍTULO I. Disposiciones generales. ....                                                                 | 514 |
| CAPÍTULO II. Organización .....                                                                           | 514 |
| CAPÍTULO III. Competencias .....                                                                          | 517 |
| TÍTULO IV. Otras entidades locales. ....                                                                  | 520 |
| TÍTULO V. Disposiciones comunes a las entidades locales. ....                                             | 524 |
| CAPÍTULO I. Régimen de funcionamiento .....                                                               | 524 |
| CAPÍTULO II. Relaciones interadministrativas .....                                                        | 529 |
| CAPÍTULO III. Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales .....                                 | 532 |
| TÍTULO VI. Bienes, actividades y servicios y contratación. ....                                           | 533 |
| CAPÍTULO I. Bienes .....                                                                                  | 533 |
| CAPÍTULO II. Actividades y servicios .....                                                                | 538 |
| CAPÍTULO III. Contratación .....                                                                          | 546 |
| TÍTULO VII. Personal al servicio de entidades locales.....                                                | 549 |
| CAPÍTULO I. Disposiciones generales. ....                                                                 | 549 |
| CAPÍTULO II. Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera .....                                    | 552 |
| CAPÍTULO III. Disposiciones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter nacional ..... | 564 |
| CAPÍTULO IV. De los demás funcionarios de carrera. ....                                                   | 564 |
| CAPÍTULO V. Personal eventual y laboral .....                                                             | 570 |
| TÍTULO VIII. Haciendas Locales. ....                                                                      | 571 |
| CAPÍTULO III. De los ingresos municipales. ....                                                           | 574 |
| Sección 5. <sup>a</sup> . Impuestos. ....                                                                 |     |
| Subsección 10. <sup>a</sup> . Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios. ....                            | 574 |
| DISPOSICIONES TRANSITORIAS. ....                                                                          | 576 |
| DISPOSICIONES FINALES. ....                                                                               | 582 |
| DISPOSICIÓN DEROGATORIA. ....                                                                             | 584 |
| DISPOSICIÓN ADICIONAL. ....                                                                               | 586 |

\*\*\*



## ESTUDIO PRELIMINAR

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES DE LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS ENTES LOCALES Y, EN PARTICULAR, DEL MUNICIPIO A) Referencia a las Leyes Municipales del siglo XIX B) El Estatuto Municipal de 1924 C) La Ley de Régimen Local de 1950-1955 D) Evolución posterior y primera etapa constitucional hasta 1985 II. LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL A) Posición institucional y contenido material de la Ley 7/1985 B) Las reformas posteriores de la Ley 7/1985. En especial, la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local III. CLASES Y TIPOS DE ENTIDADES LOCALES: LA PLURALIDAD DE ENTES LOCALES IV. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y EN LA LEY 7/1985: REFERENCIAS FUNDAMENTALES. LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL V. EL MUNICIPIO A) El territorio. El término municipal y sus modificaciones B) La población. Referencia al padrón de habitantes C) La organización municipal básica: el Ayuntamiento Pleno, Alcalde y Concejales D) Las competencias municipales E) Referencia a la potestad normativa local: Ordenanzas y Reglamentos municipales F) Régimen jurídico y sistemas de control G) El empleo público local VI. LA PROVINCIA COMO ENTE LOCAL. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS A) Los precedentes de la situación actual de las provincias B) La provincia como ente local en la actualidad. Las Diputaciones Provinciales. Organización y competencias C) Regímenes especiales VII. OTROS ENTES LOCALES (ISLAS, COMARCAS, MANCOMUNIDADES Y OTROS ENTES PÚBLICOS) VIII. REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES IX. LOS PROBLEMAS PENDIENTES X. LEYES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



## **I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES DE LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS ENTES LOCALES Y, EN PARTICULAR, DEL MUNICIPIO**

Tras la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas los Entes Locales completan el panorama de las Administraciones territoriales. España está a estos efectos dividida en 50 provincias, más de 8.000 municipios y otras entidades locales de menor entidad y significado (Islas y Comarcas, sobre todo). Todas ellas se regulan en cuanto a su organización por una Ley básica estatal que, en su caso, puede ser completada por la legislación autonómica. Y en cuanto a su actividad se rigen también por la legislación básica común del procedimiento administrativo. A ambas cuestiones me referiré a lo largo de estas páginas que creo deben comenzar haciendo, primero, una breve referencia al significado de la más importante entidad local, el municipio, recalando su decisivo papel en la articulación social y política de nuestro país y, después, haciendo un igualmente breve recorrido por algunos antecedentes históricos de su regulación normativa.

El municipio ha sido tradicionalmente, en particular en el mundo rural, un lugar de agrupación humana y convivencia. Ser de pueblo era eso: estar integrado en una realidad compleja de relaciones personales en un espacio acotado territorialmente y gobernado por un Ayuntamiento que prestaba los escasos servicios que podía en coherencia con los escasos medios de que disponía. Ese municipio rural ha sido el germen de la vida social y económica hasta los movimientos migratorios hacia las ciudades ya en pleno siglo XX. Era el ocio y el mercado. Y también el espacio natural donde se enhebraban las relaciones humanas de vecindad, de amistad y, con mucha frecuencia, donde se formaban las familias, por más que en él se concentraran también los desencuentros y las viejas rencillas que alguna literatura ha plasmado a veces con gran brillantez. Todo ello ha propiciado a veces una visión romántica e idealizada de esa realidad plasmada en la idea del llamado municipalismo. O sea, una visión del municipio como elemento esencial de la vida colectiva y de convivencia del que se ha dicho también era la primera escuela de la democracia en cuya regulación, por eso, había que poner énfasis y, en consecuencia, tener también traducción jurídica.



Y efectivamente esa realidad social que ha tenido desde antiguo su traducción jurídica, es decir, que ha tenido instituciones que la gobernarán desde tiempos muy remotos hasta llegar al constitucionalismo ya en los siglos XVIII y XIX. Esa realidad justificó también un debate que no creo que llevara a ninguna parte acerca del carácter natural o legal del municipio, es decir, si el municipio es anterior al Estado o es una realidad jurídica sólo en la medida en que la ley la reconoce. Ese debate —inane, como digo, y que no conduce a nada concreto y práctico— ha estado presente en algunas de las leyes de régimen local del siglo XIX que, sin mucho fundamento y por puro voluntarismo, han calificado al municipio, unas, como entidad natural, y, otras, como creación legal. Y probablemente ambos planteamientos tenían razón, pero eran, como digo, planteamientos sin salida o ventaja reconocible más allá del puro dogmatismo de quienes se mantenían y se mantienen anclados en concepciones con frecuencia alejadas de la realidad. Se trataba de un debate que, a mi juicio, con conducía a consecuencia práctica alguna. En parte porque ambos planteamientos probablemente tenían razón. Porque el municipio como realidad social es, efectivamente, un hecho sociológico cuyos orígenes se remontan al momento en que el hombre deja de ser nómada y se producen asentamiento de manera permanente en espacios concretos que generan mercados y relaciones sociales y económicas de todo tipo. Pero eso no quiere decir apenas nada a los efectos que aquí importan porque ese hecho no se traduce en una organización institucionalizada con un elenco de competencias y medios a su servicio hasta que las normas reconocen esa realidad, la ordenan y le atribuyen la condición moderna de persona jurídica. A partir de ese momento, que en realidad y por lo que aquí interesa enlaza con los dos últimos siglos, la cuestión principal será el engarce del municipio con el Estado mismo, el nombramiento o elección de sus gobernantes y la atribución de sus competencias.

Ahí es donde entran las normas, el Derecho, la regulación moderna del llamado régimen local que afronta una realidad de extraordinaria importancia no sólo por la perspectiva social a que me vengo refiriendo sino también por los datos económicos y de inversión pública en los más de 8.000 municipios que existen actualmente en España.

Unos municipios gobernados por unos Ayuntamientos que, por lo que hace a nuestro país, en la actualidad se conformaron como los



conocemos después de las primeras elecciones municipales democráticas posteriores a la Constitución, las de 3 de abril de 1979. A partir de ese momento, el ámbito local fue seguramente donde más se notó la viveza de la democracia, la exigencia de derechos, las ansias de participación. Fue también el ámbito vital donde quizá más ha destacado el aumento de actividades y prestaciones de todo tipo que afectan directamente a la vida de las gentes, desde el urbanismo al medio ambiente, desde los servicios culturales hasta la seguridad ciudadana, desde la atención a los más necesitados a la puesta en funcionamiento de servicios públicos de la más variada índole. Pero también donde se han detectado algunas disfunciones, como los casos de corrupción ligados al urbanismo desenfrenado que, en el extremo, y prescindiendo ahora de los posibles reproches penales, obligaron no hace mucho a aplicar, por primera y única vez, lo dispuesto en el art. 61 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, esto es, la disolución de un Ayuntamiento, el de Marbella, y su sustitución temporal por una Comisión Gestora (RD 421/2006, de 7 de abril).

Esa vivísima realidad sociológica está regulada por unas normas que han ido evolucionando y de las que importa dar cuenta aquí, aunque sea de manera breve y sucinta. Es lo que me propongo hacer en el epígrafe siguiente.

## **A) Referencia a las Leyes Municipales del siglo XIX**

1. Acabo de citar la Ley 7/1985, de 2 de abril, que es la actual norma básica del Régimen Local con la que culmina una larga trayectoria normativa a lo largo del siglo XIX pero sobre todo el XX y cuyos hitos más significativos es necesario repasar.

Así, pues, prescindiendo de antecedentes históricos remotos cabe empezar poniendo el acento en el constitucionalismo gaditano. Y, en efecto, la Constitución de 1812 dispuso en su artículo 310 que «se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga que haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente». Los artículos siguientes regulaban la elección de Alcaldes y regidores «por elección de los pueblos» (art. 312), la existencia de un secretario (elegido por el ayuntamiento a «pluralidad absoluta de votos



y dotado de los fondos del común») y las competencias que estarían «a cargo de los ayuntamientos» (art. 321).

A partir de ese momento halló eco una idea que posiblemente está en el origen del gran número de municipios españoles (8.125): el uniformismo y la equivalencia entre pueblo (hábitat, lugar de vida colectiva) y municipio, como se derivaba de la previsión de la Constitución de Cádiz que acabo de citar. En cada pueblo un Ayuntamiento. Y como había muchos pueblos se constituyeron muchos Ayuntamientos. En esa época de la primera mitad del siglo XIX todavía no se usaba el nombre de «municipio» para hacer referencia a la entidad. Antes de 1870 la denominación era, sin más, «pueblo» y esa es la voz que se utiliza, como digo, en la Constitución de Cádiz. Cada «pueblo», será luego un municipio conforme a una terminología que se consolida en la Ley municipal de 1870 y se mantiene hasta nuestros días. Y ese binomio pueblo/municipio (utilizando ahora la expresión «pueblo» en el sentido sociológico de lugar o hábitat vivencial) es el que se ha generalizado.

Es un hecho común que cada pueblo, que cada agrupación social de vida sea un municipio. Con escasas excepciones que se sitúan en Castilla y León y, sobre todo, en el Norte de España donde no todos los «pueblos» (como realidad sociológica) son municipios. Estamos en presencia de una realidad que es una muestra de la pluralidad y variedad del país y que no se entiende bien en zonas ajenas a donde se produce. Son, como digo, los casos de «pueblos» que no son municipios sino lo que se denominan entidades de ámbito inferior al municipio que, con variados nombres (Juntas vecinales, anteiglesias, caseríos, parroquias, aldeas, barrios...) se convierten a veces en realidades más vivas que el propio municipio que las alberga que en muchas ocasiones no es más que un cascarón sin vida ni base sociológica por más que de nombre a la entidad y al Ayuntamiento que lo gobierna. Con todo, esa disociación entre realidad social y realidad jurídica es una excepción que, sin embargo, hay que saber que existe. Por ejemplo, en la provincia de Cantabria hay 102 municipios, pero 518 «pueblos» formalizados como «entidades locales de ámbito inferior al municipio», conocidas por su órgano gestor, «Juntas Vecinales», que son en muchas ocasiones los verdaderos pero diseminados centros de vida social y colectiva, separados entre sí y formando todos ellos un municipio que poco tiene que ver, sociológicamente, con el municipio-pueblo tradicional de otras



zonas del país. Suelo poner un ejemplo gráfico para que se entienda mejor lo que acabo de decir. Si alguien llega en tren o en avión a Santander y coge un taxi para que lo lleve, pongamos por caso, a Torrelavega, el taxista le llevará a Torrelavega ciertamente. Pero si le dice que le lleve a Ribamontán al Mar, un municipio del otro lado de la bahía cercano al aeropuerto, el taxista no sabría dónde llevarle porque Ribamontán al Mar no existe como realidad física. Existe Somo, Loredó, Suesa, Galizano, Carriazo..., que son los «pueblos» que tienen realidad física, algunos de ellos separados entre sí por varios kilómetros, pero ninguno municipio; todos ellos integran el municipio de Ribamontán al Mar que, paradójicamente, no es más que un nombre, no es un pueblo. Casi lo mismo sucede en Navarra (272 municipios, pero 346 entidades inferiores a ellos), en el País Vasco, donde hay 251 municipios y 341 entidades menores, o en Castilla y León, que tiene tantos municipios (2.248) como entidades locales de ámbito inferior al municipio (2.218) localizadas en gran parte en las provincias más norteñas de la Comunidad. Pero prácticamente en ningún otro sitio de forma significativa.

Prescindiendo de esa realidad no generalizada los municipios han tenido y todavía tienen una organización uniforme y una estructura competencial que hasta hace poco también lo era. Ese uniformismo, sin embargo, no se corresponde con una paralela uniformidad territorial o poblacional. La variedad aquí es notoria. En los más de 8.000 municipios del país conviven algunos que tienen más de 1.500 km. cuadrados de superficie con otros que no llegan o apenas llegan a uno. Y lo mismo sucede desde el punto de vista de la población, como más adelante detallaré.

Pues bien, este municipio tan variado por un lado pero tan uniforme por otro tenía a lo largo de todo el siglo XIX pocas competencias, estaba sometido a muchas tutelas y se gobernaba conforme a pautas que hoy consideraríamos incompatibles con la democracia.

En efecto, el problema de la institucionalización del municipio con algún tipo de margen competencial propio derivaba, básicamente, de su articulación con el Estado en un momento en el que, como ya nos consta de otros Capítulos de esta misma obra, surge y se expande por el territorio la idea napoleónica de la Administración periférica estatal. El Estado va a tener representantes en las provincias (el inicial Subdele-



gado de Fomento) responsables de la ejecución de las decisiones que emanaban del centro, de manera que, desde un punto de vista ideológico y conceptual, al municipio no le quedaba más que lo que fuera de su interés exclusivo, esto es, sin trascendencia más allá de sus límites; los asuntos domésticos que se traducían en la gestión de un patrimonio y en la llamada policía local o sea los pequeños asuntos de organización, ornato y seguridad. Todo ello sin perjuicio de convertirse también en ejecutor de las funciones del Estado que se le encomendaran lo que, de hecho, convertía al Alcalde en un representante del Poder central en ciertos ámbitos de su gestión y así se decía expresamente en algunas de las leyes que regularon los Ayuntamientos.

La identificación de lo que podríamos denominar hoy las competencias locales se convierte, así, en una cuestión central del régimen local junto a la decisiva cuestión del modo de designar o elegir a sus gestores, esto es, a los integrantes del Ayuntamiento.

2. A lo largo de todo el siglo XIX se sucedieron numerosas Leyes con no pocos vaivenes al hilo de la cambiante y variable realidad política española. No me detendré especialmente en esos datos, porque también es un lugar común que las diferencias entre los textos aprobados bajo Gobiernos moderados no difieren mucho de los que se dictan en etapas de Gabinetes progresistas, como no diferían mucho ambos partidos en otras cuestiones de la gestión pública. La diferencia más importante era la forma de elección de alcaldes y concejales, una cuestión básica ya que el control de los municipios suponía de algún modo, siquiera fuera de forma indirecta, el control de las elecciones generales.

Baste por eso mencionar algunas de las normas más importantes de la época empezando por la Ley de Organización y atribuciones de los Ayuntamientos, de 14 de julio de 1840, aprobada bajo un Gobierno moderado (conservador en la terminología actual, seguramente); Ley que, como casi todas las que la siguieron, tenía un fuerte carácter centralizador en cuanto que apenas enumeraba como competencias locales propias (arts. 61 y 62) la gestión de los bienes, el disfrute de los pastos, el aprovechamiento de los montes, la conservación de los caminos y poco más porque cualquier otra deliberación (la ley no dice siquiera «acuerdos») debería ser comunicada al representante del Estado en la provincia para su aprobación (art. 63).



Esta Ley de 1840 inaugura lo que será una tónica de las normas siguientes: la consideración dual del Alcalde como administrador del pueblo (art. 69) —y en tal sentido ejecutor de las atribuciones del Ayuntamiento— y como delegado del Gobierno al que se le asignan competencias «bajo la autoridad política superior de la provincia» (art. 70). No obstante, la clave de esta Ley residía en la previsión de la elección del alcalde y concejales. Por supuesto los concejales se elegían conforme al sufragio censitario consistente, como es sabido, en que sólo podían votar y ser electores los propietarios con cierto nivel de rentas que la ley explicitaba en términos restringidos. Pero el nombramiento del alcalde se reservaba inicialmente al Rey en las capitales de provincia. La exclusión de la elección supuso que la ley fuera tachada de inconstitucional habida cuenta que la Constitución (de 1837) preveía que los Ayuntamientos fueran «nombrados por los vecinos». El pronunciamiento de Espartero y abdicación de la Reina Regente, María Cristina, la viuda de Fernando VII, tuvo como consecuencia la modificación de la Ley. Espartero, partidario en ese momento de que los Ayuntamientos no fueran controlados por el Gobierno, la deja sin efecto (Decreto de 13 octubre 1840) hasta que en 1843, reformado el sistema de elección de Alcaldes, que serían elegidos por los concejales (art. 45), la Ley reformada se publica en la Gaceta del 31 de diciembre.

La Ley de 1840 fue sustituida pronto por la Ley municipal de 8 de enero de 1845, también de ideología moderada, que acentúa un tanto el centralismo de la primera. Una Ley de 113 artículos en la que se prevé la elección de los concejales conforme al sufragio censitario y en la que se contempla que el Alcalde será nombrado, de entre los concejales, por el Rey en las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial cuya población llegue a 2.000 vecinos. En los demás casos lo nombraría el representante del Estado en la provincia, esto es, el Jefe político, nuevo nombre del viejo Subdelegado (o sea, lo que luego se denominaría el Gobernador civil). Se mantiene la dualidad del Alcalde como delegado del Gobierno (art. 73) y administrador del pueblo (art. 74). Y en los arts. 79 a 85 se describían las atribuciones o competencias municipales, que no contenían la previsión de ningún ámbito privativo mínimamente significativo. Es más, la posibilidad de suspensión de sus acuerdos por el Jefe político o la necesidad de su expresa autorización se acentuaba. Los citados preceptos aludían solamente a la competencia



municipal de nombrar empleados y a la adopción de acuerdos relativos a sus bienes y aprovechamientos, el cuidado y conservación de los caminos y otros parecidos previéndose, como novedad, que los acuerdos sobre estos temas «son ejecutorios» sin perjuicio de que el Jefe político los pueda suspender «si los hallare contrarios a las leyes» (art. 80). En otras materias (por ejemplo, aprobación de ordenanzas y reglamentos de policía urbana y rural; obras de utilidad pública que se costeen de los fondos del común; formación y alineación de las calles y plazas; plantío, corta y tala de montes «y beneficio de sus maderas y leñas»; creación o supresión de establecimientos municipales; enajenación de bienes; establecimiento o supresión de ferias y mercados; concesión de socorros, etc.) era necesaria la autorización expresa del jefe político (art. 81) prohibiéndose que pudieran deliberar «sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley» (art. 85).

Tras la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, en el período progresista y que apenas duraría un par de meses (puesto que, cambiado el Gobierno, por Decreto de 16 de octubre de 1856 se volvió a la Ley de 1845) y otros intentos normativos posteriores, hay que esperar a 1870 para encontrar otra Ley importante en plena revolución liberal, tras la abdicación de la Reina Isabel y bajo la regencia del General Serrano. Me refiero a la ahora ya denominada Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, que, como adelanta su nombre, es la primera en la que se utiliza el término «municipio» para referirse la entidad local. En su art. 1 se dice, efectivamente, que «es Municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal. Su representación legal corresponde al Ayuntamiento». Se prevé que los concejales elijan al Alcalde, pero sigue vigente el sufragio censitario, aunque ampliado (el llamado sufragio «universal», considerado un gran avance, se implantaría veinte años después aunque el carácter «universal» sólo se refería a la mitad de la población, a los hombres, puesto que para llegar al sufragio femenino habría que esperar a la II República, ya en pleno siglo XX).

La Ley de 1870 crea también en todos los Ayuntamientos un novedoso órgano, la llamada Junta municipal. El Ayuntamiento lo integran los concejales que eligen al Alcalde. Pero la Junta municipal, a la que le corresponderá la aprobación de los presupuestos y el establecimiento y creación de arbitrios, es más amplia puesto que estará integrada (art.



31), además de por todos los concejales, por un número de vocales igual al triple de concejales existentes designados de entre los contribuyentes del distrito (art. 59); número que se redujo tras la reforma de 1876 para dejar a esos vocales con el mismo número que los concejales.

En cuanto a las competencias, en términos generales cabe decir que se prevén ahora una serie de competencias «de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos» (art. 67), como son la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos y, en particular, cuanto tenga relación con la creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública; higiene y seguridad de las personas; apertura de calles y plazas; abastecimiento de aguas; alumbrado; ferias y mercados; obras públicas; policía urbana y rural; aprovechamiento de bienes y otras semejantes. Novedosa es también la previsión del art. 77 según el cual «todos los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su competencia son inmediatamente ejecutivos, salvo los recursos que esta ley determina». Se prevén luego algunas limitadas excepciones. Se mantiene el carácter dual del alcalde como «jefe de la administración municipal» (art. 107) y como representante del Gobierno (art. 191). Y aunque la Ley ha sido considerada un adelanto de una consideración moderna del municipio y hasta un precedente lejano de la autonomía local, no hay que olvidar que el art. 170 dejaba claro que el Ministro de la Gobernación «es el jefe superior de los Ayuntamientos» en todo lo que no se refiera a sus atribuciones exclusivas.

Unos años después, ya en plena Restauración, se aprueba una nueva Ley Municipal, la de 2 de octubre de 1877 que, añadiendo algunos cambios a la de 1870 y su reforma de 1876, en términos generalmente restrictivos y limitadores de la capacidad de acción municipal, sería la norma de mayor tiempo de vigencia: hasta 1924. En ella se prevé, sí, la elección del Alcalde por y de entre los concejales (art. 49), pero ese mismo precepto posibilita que el Rey nombre directamente, de entre los concejales, a los Alcaldes de capitales de provincia, cabezas de partido y pueblos de más de 6.000 habitantes, además de al Alcalde de Madrid, que la Ley dice «será de libre nombramiento del Rey». Se contemplan, como en 1870, una serie limitada de competencias exclusivas (art. 72) y se explicita que los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su competencia «son inmediatamente ejecutivos» (art. 83) no obstante lo cual el art. 84 enumera una serie de supuestos en los que es necesaria



la autorización del Gobernador, que es el nombre consolidado del antiguo jefe político al que se referían algunas leyes anteriores. La figura del Alcalde se refuerza al atribuirle la facultad de suspensión de acuerdos en ciertos supuestos que enumera el art. 169. Y, de otro lado, la previsión de un recurso de alzada frente a decisiones municipales (art. 171) evidencia la continuidad de la concepción del municipio como un epígono del Gobierno central en muchos casos. La Ley, por lo demás, mantiene la Junta Municipal en los términos reformados en 1876.

3. He ahí, pues, en un apretadísimo resumen, la normativa del siglo XIX y los condicionantes del mundo local a principios del siglo XX. Unos condicionantes que tienen como gran telón de fondo el caciquismo denunciado por Joaquín Costa y la pobreza de las haciendas locales. Los municipios, en efecto, tenían pocas competencias, pero tampoco disponían de fondos para sufragar los gastos derivados de ellas puesto que la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855, la llamada «Ley Madoz», les afectó frontalmente y se vieron despojados de buena parte de sus bienes y montes. Cien años después —paradojas del destino— casi todas las leyes urbanísticas prevén lo contrario, esto es, que los Ayuntamientos compren suelo para formar los llamados «patrimonios municipales del suelo» para sacar suelo al mercado con la finalidad de rebajar su precio e, indirectamente, también el de la vivienda...

Por lo demás, las Leyes que se han citado, aunque provenientes de Gobiernos liberales de distinto signo, no son apenas diferentes más allá de la cuestión de la elección de alcaldes. Todas ellas expresan, con mayor o menor énfasis, la sumisión jerarquizada al Gobierno, la intervención del poder central y el mantenimiento del sufragio censitario más o menos abierto o limitado. Ese cúmulo de circunstancias hizo que en pocos ámbitos hubiera tantos intentos de reforma de las normas municipales; en particular el proyecto de Maura de 1903 y luego el de 1907, que no acabaron de cuajar.

En ese contexto, pues, más bien reducido cuando no miserable no extrañan las voces de la época que reclamaban y reivindicaban una mayor atención «al municipalismo», un planteamiento ideológico que partía de algunas consideraciones de corte romántico bajo el que subyacía la idea imposible de la autosuficiencia municipal cuando era evidente la constatación de que esos municipios, todos ellos, sufrían la



recurrente carencia de recursos económicos que imposibilitaban o dificultaban mucho la prestación de servicios que hoy consideramos básicos. Por eso, importa recordar ahora la autorizada voz de algún autor, como Adolfo Posada, Catedrático de Derecho Administrativo en Oviedo y Madrid y reconocido municipalista, que con gran realismo se pronunció sobre estos temas que son también, con alguna transformación, problemas del presente. Así, este reconocido autor, en un artículo fechado en 1915 (*La democracia y el servicio público en el régimen municipal*), después de referirse al ascenso de «la marea democrática», añade:

«... al lado de esa gran preocupación por la democracia y de la tendencia expansiva que supone, señálase con análogo apremio la preocupación por *la eficacia* del servicio público y la tendencia (...) a aplicar el criterio de la competencia técnica profesional en la organización de las diversas funciones de gobierno. Adviértese esto, especialmente, en la vida municipal, sobre todo en la de los municipios de las grandes ciudades».

Prescindir de cualquiera de estos dos aspectos (democracia-eficacia) equivaldría a ignorar la realidad en un lugar (el municipio) donde más o mejor se dan las exigencias de una vida en común. Hay que compaginar la vida democrática (la participación ciudadana) y las exigencias modernas, que precisan —decía Posada— la intervención en la gestión técnica de profesionales, no de aficionados, ni de políticos, sino de competentes especialistas. Y luego será preciso que esa gestión de servicios pueda ser adecuadamente financiada.

Estas ideas de Posada (de las que derivaban otras de carácter organizativo y de gestión que quizá podrían releerse de nuevo, aunque fuera ahora con los ojos del presente), estas ideas, digo, fueron cobrando cuerpo en un sector minoritario y algunas de ellas (bien que despojadas del aspecto democrático) cobraron cierta vida al año siguiente de la jubilación formal de Posada, ocurrida en 1923. Porque ese año, en efecto, se aprueba la obra más importante de la Dictadura de Primo de Rivera, el Estatuto Municipal «de Calvo Sotelo» (por ser este conocido abogado del Estado, siendo Ministro de Hacienda, su inspirador, sobre la base de un antecedente de Maura de 1903). El Estatuto se aprueba por RD-Ley de 8 de marzo de 1924 y va a ser la norma que marque la pauta de la legislación posterior y, desde luego, de la Ley de Régimen Local de 1950-1955, que ha estado vigente hasta 1985, buena parte de



cuyos postulados han logrado traspasar así (aunque con distintos nombres, fechas y rótulos) diversos regímenes políticos.

## **B) El Estatuto Municipal de 1924**

El Estatuto Municipal de 1924 fue, como ya he dicho, la obra más respetada de la dictadura de Primo de Rivera en la que se consagran algunos de los criterios más modernos del Derecho Administrativo. Era un texto largo (585 artículos, una Disposición Final y 28 Transitorias), del que cabe destacar ahora las siguientes características:

- a) Optaba por la representación corporativa frente al sufragio universal (en coherencia con las ideas de la época y la situación política del momento).
- b) Rompía con el uniformismo organizativo tradicional al contemplar el régimen de concejo abierto, el de los municipios rurales de menos de 1000 habs., el régimen de Carta (arts. 149 ss.) y otros posibles modelos organizativos, etc.
- c) Preveía cierta autonomía jurídica, de modo que frente a los actos municipales no cabía ya recurso de alzada ante una autoridad central y contemplaba, de forma novedosa, el recurso contencioso-administrativo de anulación (art. 253 ss.) frente a los actos administrativos de los entes locales.
- d) Amplió los fines del municipio mediante un principio de cláusula general (art. 150), aunque ciertamente esa cláusula quedaba en la práctica vaciada en gran parte de sentido al no existir una paralela cláusula de competencias propias.
- e) Previó, no obstante, un conjunto de obligaciones municipales mínimas (arts. 200 ss. y, especialmente, 216 ss.) distinguiendo ámbitos sectoriales y tipos de municipios.
- f) Contenía medidas frente a lo que consideraba «exceso de parlamentarismo», como, por ejemplo, la regulación de la Comisión Permanente como delegada del Pleno (art. 154); antecedente de la actual Junta de Gobierno local.



- g) Fortaleció la figura del Alcalde (art. 192); una tendencia que se mantiene en reformas legales recientes.
- h) Preveía el referéndum municipal con ciertas condiciones (art. 219).
- i) Posibilitaba las municipalizaciones (art. 169 ss.) aplicando una máxima de Adolfo Posada que decía que «beneficio por beneficio, mejor que sea público».
- j) Consolidó y dotó de inamovilidad (eso sí, tras una depuración previa) al Cuerpo de Secretarios municipales (arts. 226 ss.) al que se ingresa por oposición en dos categorías y con funciones específicas.
- k) Derogó las normas desamortizadoras de 1855 (art. 5) y potenció la Hacienda local, siendo éste, quizá, uno de los aspectos más novedosos.

Claro está que el Estatuto se aprueba, como dije en plena Dictadura. No hubo elecciones, ni tuvo vigencia nada de lo relativo a la participación. Pero sin embargo inspiró buena parte de la normativa posterior a la Guerra Civil hasta la vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985.

En medio, se aprobó la Ley Municipal republicana, de 1935, que, en general, respetó buena parte de la estructura del Estatuto y muchas de sus soluciones, pero que, aprobada poco antes de la guerra civil de 1936, fue una Ley que apenas tuvo vigencia práctica.

### **C) La Ley de Régimen Local de 1950-1955**

Tras la guerra el régimen franquista retoma la idea de una nueva Ley de Régimen Local, que, en efecto, finalmente, se llegó a aprobar aunque tiene una complicada historia que hay que conocer al menos en sus aspectos formales.

Primero se aprobó, en 1945, una llamada Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, cuyo Texto Articulado se publica cinco años después, con fecha de 16 de diciembre de 1950. Con posterioridad, y tras alguna otra reforma de escasa entidad, una Ley de 3 de diciembre



de 1953 en materia de Haciendas locales modificó de manera importante el texto de 1950, autorizando al Gobierno a aprobar un Texto Refundido. El resultado fue el Decreto de 24 de junio de 1955, es decir, el Texto articulado (porque en su origen articulaba las Bases de 1945) y refundido (porque refundía en una sola norma varias anteriores), conocido en adelante, sin más, como la Ley de Régimen Local y que, con leves modificaciones, estuvo vigente durante treinta años.

La Ley de Régimen Local de 1955 es una norma aún más larga que su precedente de 1924. Tenía 796 artículos, 4 Disposiciones Finales, 6 Adicionales y 11 Transitorias.

Tras un Título Preliminar (arts. 1 a 9), la Ley estaba dividida en 4 Libros, a su vez subdivididos en Títulos, Capítulos y Secciones. Los Libros eran los siguientes:

- El Libro I (arts. 10 a 202) con el título «Organización y administración de las entidades municipales» tenía cuatro títulos dedicados a las Entidades municipales, su clasificación y constitución; la población y el empadronamiento; la organización municipal y, finalmente, un Título sobre la Administración Municipal (con Capítulos dedicados a las competencias, las Ordenanzas y reglamentos, la constitución de los Ayuntamientos, las obras y servicios municipales y los bienes públicos).
- El Libro II (arts. 203 a 292) estaba paralelamente dedicado a la «Organización y administración de las provincias» con Títulos referidos a la organización provincial (su territorio y sus autoridades) y a la Administración provincial (competencias, atribuciones, bienes, obras y servicios provinciales).
- El Libro III (arts. 293 a 428) contenía las «Disposiciones comunes a la organización y la administración de Municipios y Provincias» y estaba dividido en cinco Títulos sobre el funcionamiento de las Corporaciones locales (régimen de sesiones y adopción de acuerdos); la contratación; los funcionarios (incluyendo el régimen de los cuerpos nacionales de Administración local); el Servicio de Inspección y Asesoramiento y, finalmente, el régimen jurídico (suspensión de acuerdos; ejercicio de accio-



nes; recursos y responsabilidad de las Entidades, autoridades y funcionarios de Administración local).

- El Libro IV (arts. 429 a 796) estaba dedicado todo él a las Haciendas Locales, cuya importancia y minuciosidad quedaba destacada si se observa que casi la mitad de los artículos de la Ley estaba dedicada a ellas.

La Ley fue desarrollada por siete Reglamentos, de los cuales uno (el de Servicios) está aun parcialmente vigente. Fueron éstos:

- Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades locales (Decreto de 17 de mayo de 1952);
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de mayo de 1952);
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955);
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Decreto de 27 de mayo de 1955);
- Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (Decreto de 9 de enero de 1953);
- Reglamento de Funcionarios de Administración Local (Decreto de 30 de mayo de 1952); y
- Reglamento de Haciendas Locales (Decreto de 4 de agosto de 1952).

Todos estos Reglamentos son anteriores al Texto de 1955 porque desarrollaban el de 1950 y sufrieron algunas modificaciones que no interesa relatar ahora.

Del conjunto de todo ello se pueden extraer algunas de las características principales de la nueva regulación:

- El sistema es, obviamente, fruto de la época y, claro es, seguía sin ser democrático. Importa recordar que el Alcalde era siempre *designado* (por el Ministro en los municipios capitales de pro-



vincia o mayores de 10.000 habs. o por el Gobernador civil, en los demás) y los concejales no eran elegidos por sufragio universal sino que procedían de los 3 grupos en que se articulaba la llamada «democracia orgánica», esto es, el grupo sindical (del sindicato único y oficial existente), del grupo corporativo (entidades representativas de intereses) y del grupo familiar (que fue el ámbito donde empezó un atisbo de elección más abierta). Aun así, el Alcalde podía ser suspendido por las autoridades gubernativas de la Administración Central, esto es, por el Gobernador civil, representante del Estado en las provincias.

- El Alcalde era, a la vez, además de Presidente del Ayuntamiento y representante del municipio, Delegado del Gobierno local, de modo que representaba también a la Administración del Estado como hemos visto sucedía en buena parte de las Leyes del siglo XIX.
- La Ley preveía una amplísima gama de atribuciones municipales en una genérica cláusula general (art. 101), pero la clave era el art. 156 según el cual el ejercicio de las competencias locales no era obstáculo para la prestación por el Estado de servicios análogos, lo que, habida cuenta la escasez de recursos, conducía sin más al centralismo.
- Se preveían algunas obligaciones mínimas (menos precisas, en todo caso, que en 1924).
- La Ley estaba plagada de controles respecto de la actividad local: aprobaciones previas para ciertos actos, controles de legalidad y también de oportunidad. Las Ordenanzas municipales las aprobaba definitivamente el Gobernador civil.
- Ni que decir tiene que las Haciendas Locales seguían siendo escasas y, de todo punto, insuficientes.

## **D) Evolución posterior y primera etapa constitucional hasta 1985**

1. Los 30 años siguientes vieron no pocas modificaciones parciales de la Ley de Régimen Local de 1955, entre ellas y como curiosidad la



de 5 de diciembre de 1968 según la cual la mujer casada «podía» ser electora y elegible; una «novedad» que a los ojos del presente parece nimia, pero que tuvo su importancia en aquel momento. Poco después comenzó a hablarse de una reforma global de la Ley y, tras un intento en 1971, finalmente fructificó una primera reforma en 1974 y, luego, en 1975, mediante la Ley 41/1975, que llevaba una fecha que convertía la norma en inviable: el 19 de noviembre de 1975, esto es, el día antes de la muerte de Franco.

La Ley 41/1975, de 19 noviembre, denominada de Bases del Estatuto de Régimen Local, preveía un nuevo Texto articulado que, por lo que acaba de indicarse, no llegó a aprobarse nunca. Se produjo únicamente una articulación parcial a través de tres Decretos (Reales Decretos por cuanto ya existía la monarquía): el RD 3250/1976, de 30 diciembre (en materia de ingresos); el RD 3046/1977, de 6 octubre (en materia de funcionarios y de contratación) y el RD 2725/1977, de 15 octubre (de incorporación como funcionarios de los Secretarios habilitados). De este modo, en ausencia de una nueva Ley general, el Texto de 1955 —aunque modificado por las normas citadas— seguía sustancialmente vigente.

El cambio de circunstancias políticas tras las elecciones generales democráticas del 15 de junio de 1977 supuso la obsolescencia de la Ley de Bases 41/1975 que, finalmente, fue formalmente derogada por Ley 47/1978, de 7 octubre. Esta Ley, no obstante, respetó los textos de desarrollo de la Ley derogada —los ya citados RRDD 3250/1976, 2725/1977 y 3046/1977— uno de los cuales, el RD 3250/1976, relativo a los ingresos, fue más tarde modificado por RD-L 11/1979, de 20 julio.

Así, pues, en el momento de aprobarse la Constitución de 1978 el régimen local seguía regulado, en lo sustancial, por la Ley de Régimen Local de 1955, modificada por las normas que acaban de citarse, y por los Reglamentos, también citados, de desarrollo de aquélla.

2. La llegada de la democracia oscurece la necesidad de afrontar los temas pendientes del mundo local, de manera que, en un primer momento, todo queda reducido a lo más obvio: la democratización de los órganos de gobierno municipal. A tal efecto, antes incluso de la Constitución pero surgida ya de las Cortes democráticas, se aprueba la Ley de Elecciones Locales (Ley 39/1978, de 17 julio), con la que se



celebrarían las primeras elecciones democráticas después de 43 años el 3 de abril de 1979. Se trata de una norma de un contenido paralelo y parecido al RD-Ley 20/1977, de 18 marzo, sobre normas electorales, a partir del cual se habían llevado a cabo las elecciones generales de 1977. La Ley 39/1978, con alguna modificación posterior, estuvo vigente hasta su derogación por la LO 5/1985, de 19 junio, del Régimen Electoral General, una vez que se interpretó que la referencia del art. 81 de la Constitución al «régimen electoral *general*» incluía también la regulación de las elecciones locales.

No obstante su relativa aplicación (dos elecciones locales), bajo la vigencia de la Ley 39/1978 se planteó un problema interesante que se solucionó en términos discutibles, pero que se han mantenido iguales hasta nuestros días. Me refiero al problema del transfuguismo; problema que nació en el ámbito local cuando unos concejales elegidos bajo las siglas de la candidatura de un determinado partido político abandonaron dicho partido y éste les exigió la dimisión y el cese como concejales. Al negarse éstos se planteó el problema de saber a quién pertenece el escaño de concejal: si al electo o al partido bajo cuyas siglas había sido elegido en un sistema electoral —no se olvide— de listas cerradas y bloqueadas. La cuestión —que luego se planteará más veces en los Parlamentos autonómicos y aun en el Congreso— fue resuelta en el sentido de que el puesto es personal y pertenece al electo, que no está sujeto a mandato imperativo alguno.

Por otro lado, la Constitución, preocupada por el tema más urgente de la descentralización política, apenas si dedica un par de preceptos a las entidades locales. Pero se trata de dos preceptos que suponen, como se ha destacado, una «sustancial ruptura» con el planteamiento anterior. Esos dos preceptos son el art. 140, que garantiza la autonomía «administrativa» local, y el art. 149.1.18.<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia legislativa sobre el régimen jurídico de las «Administraciones Públicas» y, por tanto, también de las Administraciones Locales.

El art. 149.1.18.<sup>a</sup> es el artículo en el que tiene su anclaje la vigente Ley 7/1985, que, por ello, al regular el régimen jurídico de la Administración Local, es básica y se impone como límite a la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia. Por su parte, el art. 140 garantiza la autonomía local; una garantía que es, como ha



dicho el TC, una garantía institucional, concepto al que luego me referiré por extenso.

Sobre esos precedentes y con estos presupuestos el Estado se iba a embarcar en la tarea de legislar retomando la idea de una reforma global del régimen local. Pero antes, aún se aprobó una importante norma de transición, el RD-Ley 3/1981, de 16 enero, de medidas sobre el régimen jurídico de las entidades locales (medidas financieras, de contratación, de adopción de acuerdos...), y, sobre todo, se produce un acontecimiento de primerísimo orden: la STC de 2 de febrero de 1981, la primera Sentencia de inconstitucionalidad «sobrevenida» sobre la Ley de Régimen Local de 1955; Sentencia importante y a la que inmediatamente me refiero.

Poco después de constituirse el Tribunal Constitucional en julio de 1980 y dentro del plazo previsto en la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> de su Ley Orgánica (LO 2/1979, de 3 octubre), 56 Senadores interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Régimen Local de 1955 y el Texto articulado parcial de 1975. El recurso dio lugar, como digo, a la primera Sentencia de inconstitucionalidad: la STC de 2 de febrero de 1981 que, estimando parcialmente la impugnación, declaró inconstitucionales una decena de artículos de la LRL (los más directamente contrarios al principio democrático y a la autonomía local) y uno del Decreto 3046/1977. La razón de la declaración de inconstitucionalidad se basaba en la violación de la autonomía local constitucionalmente garantizada en la medida en que dichos preceptos autorizaban medidas de fiscalización y control de las entidades locales por parte de la Administración del Estado sobre la base de simples criterios o argumentos de oportunidad.

La Sentencia es importante por muchos motivos, pero fundamentalmente porque delimita por primera vez el contenido constitucional del concepto de autonomía local como *garantía institucional* en los términos a los que luego me refiero en un epígrafe independiente de este mismo Capítulo y sobre los que insistiría repetidamente el propio Tribunal Constitucional en Sentencias posteriores.

Además, y con carácter más general, la Sentencia fija una doctrina fundamental a propósito de las leyes potencialmente inconstitucionales anteriores a la Constitución. El debate giraba en torno a si en esos casos



la norma contraria a la Constitución podía ser depurada por los tribunales ordinarios al ser aquélla una norma inaplicable por éstos (efecto derogatorio de la norma posterior respecto de la anterior) o seguía siendo competencia exclusiva del Tribunal Constitucional el control de la ley anterior contraria a la norma suprema (efecto de una inconstitucionalidad sobrevenida). El tema, que en su momento se había planteado ya en Italia y Alemania con soluciones dispares, fue resuelto por esta primera Sentencia en el sentido de que cabían las dos opciones. La Constitución respecto de esas Leyes es una Ley superior —criterio jerárquico— y posterior —criterio temporal—. La aplicación del primero de estos efectos daría lugar a la inconstitucionalidad sobrevenida y el segundo a la pérdida de vigencia y su derogación. De modo que ante ese dilema el Tribunal se incline por permitir a los jueces y tribunales la doble opción: inaplicar la Ley si entienden que ha quedado derogada por la Constitución o plantear la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional. Las consecuencias serán, sin embargo, distintas. La inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional implica la invalidez de la ley y con efectos frente a todos. La inaplicación por el Juez de una Ley que entienda derogada por la Constitución es la constatación de una pérdida de vigencia con efectos en el caso concreto y sólo entre las partes implicadas. En el caso concreto de la impugnación de la Ley de Régimen Local de 1955 se trataba de una impugnación directa que el Tribunal admitió a trámite sin problemas dando lugar a la citada Sentencia de 2 de febrero 1981 en la que consta, con carácter general, la doctrina a la que me acabo de referir.

Retomando el hilo cronológico cabe recordar que ese mismo año 1981 el Gobierno aprobó el RD-Ley 3/1981, de 16 enero, que, una vez convalidado, fue tramitado como Proyecto de Ley, convirtiéndose en la Ley 40/1981, de 28 octubre, de régimen jurídico de las Corporaciones Locales. Esta Ley contenía, además, normas sobre función pública local y régimen económico, y derogaba una parte de la Ley de Régimen Local de 1955.

Tan complejo y abigarrado panorama, al que habría que añadir otras normas reglamentarias de diversa significación, había complicado el sistema fuentes de las Corporaciones locales hasta el punto de hacer difícil la identificación de lo que estaba o no vigente del viejo texto de 1955 y de sus Reglamentos, afectados como se habían visto todos ellos



por normas posteriores, algunas de las cuales, además, obedecían a postulados ideológicos diferentes a los que subyacían como principios en la Constitución. Una Constitución que, según acabo de decir, atribuía al Estado la competencia exclusiva para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18.<sup>a</sup>).

Y esas «bases» son las que se van a regular en 1985 llegando así a la vigente 7/1985, de 2 abril, que, aunque modificada con posterioridad en numerosas ocasiones, merece ahora una referencia separada.

## **II. LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL**

### **A) Posición institucional y contenido material de la Ley 7/1985**

1. No voy a describir ahora el contenido de la Ley, pero sí hacer mención a la compleja estructura de sus iniciales escasos 120 artículos.

a) La Ley 7/1985 es, como se acaba de indicar, una Ley básica (en el sentido del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) que pretende ejercer una «función» de cabecera del Ordenamiento local, encuadradora del mismo, lo que resulta plausible pero complejo porque, formalmente, es una Ley ordinaria no inmune a una modificación efectuada por cualquiera otra ley posterior.

La Ley 7/1985, en efecto, al regular el régimen jurídico de la Administración Local, se impone, en principio, como límite a la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia. Unas Comunidades en cuyos Estatutos de Autonomía han asumido competencias en materia de régimen local con distinta trascendencia y alcance. En uso de esas competencias muchas de esas Comunidades Autónomas han aprobado Leyes que se refieren a este ámbito, aunque, como digo, dichas Leyes autonómicas han de respetar el contenido de lo básico, sin perjuicio de las peculiaridades que para el País Vasco y Navarra contienen las Disposiciones Adicionales 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> de la Ley 7/1985. El binomio Ley estatal-Ley autonómica resulta así una primera conclusión elemental desde el punto de vista del sistema de fuentes.

Sin embargo, aunque sea romper el hilo de la evolución cronológica que se viene haciendo, importa recordar ahora que ese dato —es decir, la previsión en los nuevos Estatutos de Autonomía de competencias en



materia de régimen local y aun un cierto desarrollo en algunos de ellos— plantea problemas en el sistema de fuentes porque algunas de las Leyes autonómicas han adoptado un criterio cuando menos discutible cual es el de unificar en un solo texto lo básico (de competencia estatal) y las previsiones de desarrollo, teniendo en cuenta, además, que a veces lo básico o aspectos considerados tales no se plasman en la legislación básica estatal sino que han sido recogidos en los propios Estatutos, lo que dota al sistema de una considerable confusión normativa.

b) Prescindiendo de esa consideración y recogiendo de nuevo el hilo del discurso, esto es, las características de la Ley 7/1985, hay que añadir que la citada Ley, que no es muy larga, autorizaba a «refundir» en un solo texto los «restos» de la Ley de Régimen Local de 1955 que habían subsistido a la STC 2/1981 y que no resultaran incompatibles con la propia Ley básica 7/1985. Dicha refundición era necesaria para completar la regulación detallada de la vida local al menos hasta que las Comunidades Autónomas con competencia para ello legislaran. Recuérdese que la LRL de 1955 tenía 796 artículos frente a los apenas 120 de la LRBRL de 1985. Era necesario disponer de una norma de detalle, cuyo carácter la Ley de 1985 autorizaba que pudiera ser doble: básico (en cuanto se vinculara al art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) o supletorio (en tanto no legislaran las Comunidades que tuvieran competencia para ello).

Ese era el sentido de la Disposición Final 1.<sup>a</sup> de la Ley 7/1985. En ejercicio de dicha autorización se aprobó el RD legislativo 781/1986, de 18 abril, que contiene el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en el que se refunden todas aquellas disposiciones legales anteriores consideradas vigentes, regularizándolas, aclarándolas y armonizándolas con las previsiones de la Ley 7/1985. Recoge, pues, en definitiva, como he dicho, los «restos» de la Ley de Régimen Local de 1955 y las normas posteriores que sobre ella incidieron y que no se oponían a la Ley básica de 1985.

El Decreto legislativo 781/1986 tenía una doble funcionalidad. Una parte del mismo era simplemente supletoria de la legislación autonómica. Pero otra parte era también básica, en el sentido de tener vocación de aplicación general. Sin embargo, la posterior STC 385/1993, de 23 diciembre, declaró inconstitucional un inciso del apartado 1.b) de dicha



Disposición —el que afirmaba que el carácter básico de las materias reguladas en los Títulos VI y VII del mencionado Decreto legislativo se inferirá de sus preceptos «conforme a su naturaleza»— por entender el Tribunal que esa manera de definir lo básico es incompatible con los requisitos que se deben exigir para ello, ya que difiere su determinación a una actividad hermenéutica que no se compadece con el principio de seguridad jurídica (FJ 6).

c) Por último, la Disposición Final 1.<sup>a</sup> de la Ley 7/1985 autoriza, asimismo, al Gobierno «a actualizar y acomodar» a lo dispuesto en ella «todas las normas reglamentarias que continúen vigentes», esto es, los reglamentos de desarrollo de la LRL de 1950 ya mencionados con anterioridad. Y, así, a lo largo de 1986 se fueron aprobando los siguientes nuevos Reglamentos:

- RD 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- RD 1690/1986, de 11 de julio, que aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- RD 2568/1986, de 18 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

De los siete Reglamentos de desarrollo de la Ley de 1955 tres fueron derogados por los que acaban de citarse y subsiste el Reglamento de Servicios (Decreto de 17 de junio de 1955), aunque con muchos de sus preceptos expresamente derogados y otros sólo vigentes en cuanto no resulten afectados por la normativa posterior, lo que introduce un notable elemento de confusión por cuanto la realidad socioeconómica ha cambiado y las leyes de prioritaria aplicación también. No sobreviven los otros tres Reglamentos de la década de los años cincuenta (Funcionarios, Contratación y Haciendas Locales). Y ello porque en materia de funcionarios la legislación estatal básica en materia de empleados públicos afecta igualmente a los funcionarios locales y así lo establece hoy el art. 3 del vigente RD legislativo 5/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado público: «El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este



Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local». Algo parecido cabe decir en materia de contratos porque, de nuevo, conforme al art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE el Estado tiene competencia para regular, con carácter básico —común y general— el régimen de los contratos públicos. Y es lo que hizo. Por tanto, hay que estar hoy a la Ley de Contratos del Sector Público que incluye dentro de su ámbito de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local. El Reglamento de Haciendas Locales quedó derogado también al aprobarse una norma legal sobre esta materia: la Ley de Haciendas Locales.

d) En materia de Haciendas Locales, en efecto, se aprobó en 1988 una novedosa e importante Ley complementaria de la Ley 7/1985: la Ley 39/1988, de 28 diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, buena parte de la cual tiene también carácter básico. Dicha Ley fue modificada luego en diversas ocasiones y sobre alguno de sus aspectos se pronunció también el Tribunal Constitucional. Como consecuencia de todo ello, previa autorización de las Cortes, el Gobierno, por RD legislativo 2/2004, de 5 marzo, aprobó el vigente Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

e) Esta es, pues, la reciente evolución normativa del régimen local. En definitiva, las entidades locales se rigen, en el ámbito estatal, con carácter básico o supletorio, según los casos, por las siguientes Leyes:

- Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen Local, aprobado por RD legislativo 781/1986, 18 abril (parte del cual tiene carácter básico).
- Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por RD legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Reglamentos de Bienes (RD 1372/1986, de 13 junio); Población y Demarcación (RD 1690/1986, de 11 julio); Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (RD 2568/1986, de 18 noviembre) y Reglamento de Servicios (Decreto de 17 de junio de 1955) en los aspectos no derogados o que no se opongan a la legislación posterior.



- En materia de funcionarios y contratación hay que estar a la normativa general del empleo público y de contratos, que contienen algunas especificaciones para el mundo local.
- Y, finalmente, aunque en primerísimo plano, hay que considerar también la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común que, basada como está en el ya citado art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, se aplica a todas las Administraciones, incluida la Local [art. 2.1 c)] y en muchos aspectos desplaza a la Ley 7/1985. Téngase en cuenta en este sentido que algunas previsiones procedimentales de la Ley de 1985 se contenían en ella porque cuando se aprobó no existía aún una Ley procedimental básica amparada en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE (que fue la Ley 30/1992, antecesora de la vigente Ley 39/2015).

Este complejo panorama complica un tanto el sistema de fuentes locales, que se complica aún más porque, además, hay que considerar y tener en cuenta la normativa aprobada por las Comunidades Autónomas en uso de sus competencias legislativas en la materia. Algunas Comunidades Autónomas han aprobado Leyes que, con más o menos amplitud, regulan la organización y el régimen jurídico de las Entidades Locales en el marco que le permite la legislación básica del Estado, aunque en ocasiones, como ya dije, articulando un bloque normativo que se pretende cerrado por cuanto se incluyen en él y se incorporan a los textos legales autonómicos aspectos que, en realidad, reproducen, con criticable técnica, la legislación básica estatal.

Ese bloque normativo, estatal y autonómico, constituye el Ordenamiento aplicable a las entidades locales desde el punto de vista de su régimen jurídico. Pero no es la única normativa a considerar. Primero, porque desde la óptica del régimen jurídico, hay que tener en cuenta asimismo, como ya dije, la Ley 39/2015, de Procedimiento administrativo común, con carácter igualmente básico. Y segundo, porque desde el punto de vista de las competencias reales hay que acudir a la diversa normativa sectorial emanada del Estado o de las Comunidades Autónomas, como explicaré por separado al aludir a las competencias locales.

Hay que recordar también, para acabar este apartado, que la peculiar función de la Ley 7/1985 y sus relaciones con otras normas estatales o



autonómicas (así como el papel de las Ordenanzas y demás normas internas de cada entidad) pretendió ser aclarado por la primitiva redacción de su artículo 5 (que identificaba la relación de la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas para regular los aspectos organizativos y de funcionamiento de las entidades locales, sus funciones y servicios, el régimen de sus funcionarios, sus bienes o su hacienda). Pero ese precepto fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 diciembre, debido a su carácter interpretativo. Señaló allí el TC que lo que en el citado precepto se decía sería correcto si coincidiera con lo que se deriva del sistema constitucional de distribución de competencias estatales y autonómicas en esas materias. Si el resultado de tal operación intelectual coincide con lo que dice el precepto, éste, desde luego, sobra, es superfluo. Y si lo que allí se afirma no coincidiera con lo que se deriva del sistema constitucional de distribución competencial el precepto es inválido. De ahí —dice el TC— que su anulación por tratarse, como digo, de un precepto con contenido exclusivamente interpretativo «no origina vacío normativo alguno».

2. La Ley 7/1985 ha sido modificada después en numerosas ocasiones. Pero dejando ahora por un momento la evolución de la Ley y lo que han supuesto esos cambios, importa, antes, destacar los aspectos esenciales de la norma, aunque sea en forma necesariamente breve e incluso esquemática, para poder entenderla en su globalidad. Pues bien, a mi juicio, cabe resumir esos aspectos esenciales de la Ley 7/1985 en los siguientes puntos:

*a) Posición de la Ley.* Se le pretendió otorgar una específica «función» de encuadramiento o marco institucional de la Administración Local considerando la autonomía más como una cualidad de poder (el derecho a participar, en mayor o menor medida, conforme a la ley, en todos los asuntos que afecten al municipio) que como un ámbito competencial concreto (que, como he adelantado, va a depender de las Leyes sectoriales). La autonomía es, pues, más un cómo actúan los entes locales (sin interferencias de otras Administraciones) que un qué (un elenco competencial).

*b) Organización.* A partir de un sistema electoral local consolidado, de carácter proporcional y regulado por la Ley Electoral General, son los concejales quienes eligen al Alcalde y quienes, en sentido contrario,



pueden exigir su responsabilidad mediante la moción de censura. Aunque ésta no estaba inicialmente prevista en la Ley, la jurisprudencia acabó admitiéndola, plasmándose luego en reformas de la legislación electoral.

c) *Uniformismo*. La Ley parte del uniformismo organizativo local, aunque se admite una tímida ruptura, sobre todo en el régimen de las grandes ciudades (a partir de la reforma de 2003).

d) *Sistema competencial* complejo. Se rompe con la idea del «*pouvoir municipal*», lo que significa que no hay asuntos *exclusivamente* locales, pero, en contrapartida, casi tampoco hay asuntos en los que municipio no tenga nada que decir. Las competencias dependen, pues, de las Leyes sectoriales, es decir, de las Leyes, estatales o autonómicas, que regulen un sector de la vida social (así, arts. 2, 7, 25 Ley 7/1985). La autonomía apelaría más al cómo se ejercen las competencias de que se disponga que a qué competencias concretas se poseen como propias. El límite es, justamente, la garantía institucional (a la que luego me refiero). Y se admite también la existencia de competencias delegadas (art. 27).

e) *Autonomía de gestión*. Se suprime la posibilidad de controles administrativos, incluso de legalidad, de modo que la Ley va más allá de las exigencias del TC en la inicial Sentencia de 2 de febrero de 1981 donde sólo prohibió los controles de oportunidad. Ahora, todos los conflictos se judicializan bien ante la jurisdicción contencioso-administrativa (que será lo normal), bien ante el Tribunal Constitucional (mediante el conflicto en defensa de la autonomía local, cuando los entes locales consideren que una Ley formal, estatal o autonómica, viole o desconozca la autonomía local).

f) Así, pues, en ausencia de controles administrativos, los conflictos interadministrativos quedan completamente judicializados (con la sola excepción del art. 67), de manera que el Estado o las Comunidades Autónomas que consideren que un acto municipal invade sus competencias o es ilegal no tienen otra posibilidad de oponerse que el recurso contencioso-administrativo.

g) La defensa de la autonomía local, en los términos en los que esta expresión ha sido dibujada por el TC, carecía de una herramienta apropiada frente a una ley que pretendiera invadirla o desconocerla dado que



los entes locales no están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad. Ese problema se solucionó en la reforma de 1999 que crea, como ya se ha dicho, el llamado conflicto en defensa de la autonomía local para que los entes locales, en ciertas circunstancias y con algunos requisitos, puedan acudir al Tribunal Constitucional mediante ese nuevo instrumento que, a la postre, es un a modo de falso recurso de inconstitucionalidad no denominado así porque, en tal caso, hubiera sido necesaria la reforma constitucional para implantarlo (dado que la identificación de quiénes están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad está expresamente prevista en la propia Constitución, art. 162).

h) *Régimen jurídico*. La Ley 7/1985 contiene previsiones que serían luego generales tras la Ley 30/1992 (ahora Ley 39/2015). Pero hay que considerar que dicha Ley procedimental y de régimen jurídico básico no existía en 1985. Como tampoco la Ley de contratos, de aplicación igualmente general. Ambas Leyes, pues, serán de obligada aplicación, en lo que proceda, en el ámbito local.

i) *Hacienda*. La Ley contenía previsiones que pronto fueron sustituidas por la prioritaria aplicación de la Ley de Haciendas Locales, de 1988, ahora sustituida por el texto de 2004.

j) *Funcionarios*. Mantiene dos tipos de funcionarios: los llamados de habilitación nacional y los funcionarios propios. Hay que considerar también aquí la legislación general de funcionarios; en la actualidad el Texto Refundido de la Ley del Estatuto del Empleado Público, de 2015.

## **B) Las reformas posteriores de la Ley 7/1985. En especial, la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**

Dejo para el final una referencia a varias reformas de la Ley 7/1985 que merecen una mención singularizada. Se trata de las llevadas a cabo por las Leyes 11/1999, de 21 abril; 57/2003, de 16 diciembre; 25/2009, de 22 diciembre; 2/2011, de 4 marzo y, sobre todo, 27/2013, de 27 diciembre, a las sucintamente me refiero a continuación.

a) *La Ley 11/1999, de 21 de abril*. Encuadrada en el paquete de medidas legislativas aprobadas bajo el convencional y genérico nombre



**1.** Como se indica en el Prólogo de esta obra se trata en ella de aunar, temáticamente, dos obras anteriores del autor: su conocido volumen *Leyes Administrativas* (30ª ed. 2025) y su *Manual de Derecho Administrativo* (9ª ed. 2025).

El «diálogo» informal *Manual-Leyes* que el autor ha pretendido siempre tenía algunas dificultades prácticas porque exigía disponer de ambas obras, lo que no era necesario cuando lo que se quiere es centrar la atención en una institución concreta. Esa es, justamente, la razón de ser de esta serie de *Manuales temáticos con legislación comentada*. Se trata de ofrecer de forma conjunta el contenido propio del *Manual* y la *Ley* de que se trate, consiguiendo así el «diálogo» al que me refería sin tener que adquirir las obras completas mencionadas, pero manteniendo sus mismas finalidades que no son otras que proporcionar un instrumento útil para ayudar al lector a orientarse en el complejo Ordenamiento vigente y también, desde luego, en los postulados culturales que subyacen en él.

**2.** A partir de estos planteamientos el presente volumen está dedicado a los entes locales, las Administraciones Públicas más cercanas al ciudadano, como tantas veces se ha dicho. Se incluye, en primer lugar, un Estudio Preliminar en el que se expone, describe y contextualiza la normativa que se transcribe luego, abordando, entre otros aspectos, sus antecedentes históricos principales, la cuestión de la autonomía local y la posición institucional y el contenido material de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta Ley, debidamente comentada, se transcribe luego junto con las disposiciones sustantivas de la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y el RD legislativo 781/1986, de 18 abril, que aprueba Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local anteriores a la repetida Ley básica 7/1985.

ISBN: 978-84-1085-926-5



9

**Si quieres adquirir esta obra haz click aquí**



**ARANZADI**